



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Państwa Grupy Wyszehradzkiej wobec kryzysu migracyjnego

**Author:** Anna Czyż

**Citation style:** Czyż Anna. (2017). Państwa Grupy Wyszehradzkiej wobec kryzysu migracyjnego. " Studia Politicae Universitatis Silesiensis" (2017, t. 18, s. 143-161).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

# Państwa Grupy Wyszehradzkiej wobec kryzysu migracyjnego

## Visegrad countries towards migration crisis

Anna Czyż\*

### Abstrakt

W artykule zanalizowano temat kryzysu migracyjnego, który pojawił się w Europie w 2015 roku. Autorka omawia reakcję czterech państw tworzących Grupę Wyszehradzką — Czech, Polski, Słowacji i Węgier — na napływ uchodźców i sprzeciw tych państw wobec mechanizmu kwotowego relokacji uchodźców. Kryzys migracyjny zjednoczył państwa Grupy Wyszehradzkiej we wspólnym stanowisku na forum Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** Grupa Wyszehradzka, kryzys migracyjny, Unia Europejska

### Abstract

The author of this article analyzes the topic of migration crisis which appeared in Europe in 2015. She discusses the reaction of four countries creating Visegrad Group — the Czech Republic, Poland, Slovakia and Hungary — on the flow of refugees and the opposition of these countries towards a quota mechanism to relocate refugees. Migration crisis united countries of Visegrad Group in their common position on the forum of the European Union.

**Key words:** Visegrad Group, migration crisis, European Union

W 2015 roku Unia Europejska stanęła w obliczu poważnego kryzysu wewnętrznego, związanego z dużym napływem uchodźców z różnych stron świata, który to kryzys wywołał istotne różnice stanowisk poszczególnych państw

---

\* Zakład Systemów Politycznych Polski i Państw Europy Środkowej i Wschodniej, w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach (anna.czyz@us.edu.pl)

członkowskich w podejściu do problemu oraz sposobów jego rozwiązania. Jednym z pomysłów radzenia sobie z nadmierną liczbą migrantów stało się wprowadzenie obowiązkowych kwot relokacji uchodźców pomiędzy państwa członkowskie Unii Europejskiej. Wobec takiego rozwiązania swój sprzeciw postanowiły wyrazić państwa tworzące ugrupowanie regionalne pod nazwą Grupa Wyszehradzka, czyli Czechy, Polska, Słowacja i Węgry. Celem podjętym w artykule jest ukazanie znaczenia wspólnej koalicji stworzonej przez cztery państwa Europy Środkowej zarówno dla polityki wewnętrznej w tych państwach, jak i dla ich pozycji na forum Unii Europejskiej. Jak się okazało, kryzys migracyjny stał się istotnym tematem łączącym państwa Grupy Wyszehradzkiej, które do tej pory we wzajemnej współpracy nie zawsze prezentowały wspólny front działania w stosunku do najważniejszych zagadnień zaznaczających się w unijnej agendzie.

Wspólne podejście do mechanizmu obowiązkowych kwot relokacji uchodźców, prezentowane przez państwa członkowskie Grupy stało się czynnikiem wzmacniającym więzi pomiędzy partnerami z Grupy, miało bowiem znaczenie dla jej spójności, perspektyw kontynuowania i rozwijania współpracy czterech państw Europy Środkowej, które w 2016 roku obchodziły 25. rocznicę rozpoczęcia współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej. W obliczu wspólnego wyzwania można było zaobserwować wzmożoną intensywność spotkań na różnym szczeblu organizowanych przez przedstawicieli państw Grupy, zwiększoną liczbę wydawanych wspólnych oświadczeń oraz przyjmowanych ustaleń, co wpłynęło pozytywnie na wzajemne relacje wewnątrz Grupy. Jednocześnie na forum Unii Europejskiej państwa Grupy były postrzegane jako koalicja niechętnych, której zarzucano brak solidarności europejskiej i przedkładanie ochrony własnych terytoriów i obywateli nad ochronę praw człowieka i ogólnoeuropejskich zasad.

## 25 lat istnienia Grupy Wyszehradzkiej

Grupa Wyszehradzka (ang. Visegrad Group, V4<sup>1</sup>) obchodziła 15 lutego 2016 roku 25. rocznicę swego istnienia. Podczas szczytu w Pradze premierzy Czech — Bohuslav Sobotka, Polski — Beata Szydło, Słowacji — Robert Fico oraz Węgier — Viktor Orbán podkreślali znaczenie ugrupowania dla regionu Europy Środkowej, wolę kontynuowania współpracy oraz koordynacji stanowisk zwłaszcza w odniesieniu do kryzysu migracyjnego. Zostały wówczas przyjęte dwa ważne oświadczenia. Pierwsze oświadczenie dotyczyło podsumowania dwudziestu pięciu lat funkcjonowania Grupy Wyszehradzkiej. Jak czytamy

---

<sup>1</sup> <http://www.visegradgroup.eu/main.php> (dostęp: 21.11.2016).

w oświadczeniu: „W ciągu ostatnich 25 lat Grupa Wyszehradzka rozwijała ścisłą i intensywną współpracę opartą na wspólnych wartościach i interesach. Swym członkostwem w Unii Europejskiej i NATO państwa Grupy Wyszehradzkiej przyczyniły się do gospodarczej i politycznej integracji Europy oraz umocniły stabilność i bezpieczeństwo kontynentu. UE i NATO nie są już tylko naszym jedynym zabezpieczeniem i gwarantem naszego dobrobytu, są dziś ponadto wyraźną częścią składową wspólnej tożsamości, za którą nasze państwa czują się odpowiedzialne. Mamy świadomość, że niebezpieczeństwo powstania linii podziału w Europie nadal istnieje i jesteśmy również świadomi ewentualnych negatywnych następstw takiego podziału. Dlatego zamierzamy aktywnie i zdecydowanie zapobiegać powstawaniu takich nowych granic oraz bronić się przed tym. Jesteśmy przekonani, że wszyscy nasi europejscy partnerzy podzielają ten pogląd i są gotowi wspólnie z nami w tym duchu pracować”<sup>2</sup>. Drugie oświadczenie dotyczyło stanowiska państw Grupy Wyszehradzkiej wobec problemu migracji. Jak czytamy w oświadczeniu: „Premierzy państw Grupy Wyszehradzkiej wyrazili pełne poparcie dla środków przyjętych na szczelbu Unii Europejskiej w celu bardziej skutecznej ochrony granic zewnętrznych, w tym wzmocnioną współpracę z państwami trzecimi podczas powtarzania ich negatywnego stanowiska w sprawie stałego mechanizmu automatycznej relokacji. Omówili również ewentualne dalsze kroki i praktyczne działania zmierzające do stabilizacji sytuacji na zachodniobałkańskim szlaku migracji, intensyfikację komunikacji pomiędzy zainteresowanymi państwami, wzmocnienie bezpieczeństwa oraz zapobieganie napięciom w regionie”<sup>3</sup>. W ocenie partnerów z Grupy Wyszehradzkiej ważne jest poszukiwanie wspólnych rozwiązań, skupienie uwagi na walce z przyczynami presji migracyjnej, w tym na zakończeniu wojny w Syrii i odzyskaniu kontroli nad sytuacją. Państwa Grupy akcentowały znaczenie podjęcia skutecznych działań mających na celu ochronę granic zewnętrznych Unii Europejskiej — konieczność podjęcia decyzji w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz wspólnych porozumień UE — Turcja<sup>4</sup>.

Do tej pory Grupa Wyszehradzka stanowiła w Unii Europejskiej z różnym powodzeniem, natężeniem i skutkiem koalicję państw powołaną do reprezentowania interesów Europy Środkowej. Nierzadko na forum Unii Europejskiej czterem państwom wyszehradzkim udawało się wypracować wspólne stanowisko w ważnych kwestiach jako efekt rozwijającej się pomiędzy nimi współpracy. Od momentu wejścia — w 2004 roku — Czech, Polski, Słowacji i Węgier do Unii Europejskiej pojawiały się jednak także sprawy, wobec których państwa

<sup>2</sup> *Joint Statement of the Prime Ministers of the Visegrad Group Countries on the 25th V4 Anniversary*, February 15, 2016 [<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the>] (dostęp: 25.11.2016)].

<sup>3</sup> *Joint Statement on Migration*, February 15, 2016 [<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on>] (dostęp: 25.11.2016)].

<sup>4</sup> Ibidem.

Grupy miały rozbieżne stanowiska. Istotne podziały w Grupie występowały w szczególności w odniesieniu do konfliktu na Ukrainie, aneksji Krymu przez Rosję w 2014 roku oraz sankcji Unii Europejskiej wobec Rosji. W tym przypadku stanowisko Polski istotnie odbiegało od podejścia pozostałych partnerów z Grupy, gdyż Polska w przeciwieństwie do Czech, Słowacji i Węgier popierała nałożenie sankcji ekonomicznych na Rosję i potępiała jednoznacznie aneksję Krymu. Inna postawa w patrzeniu na Rosję przez Czechy, Słowację i Węgry podyktowana była przede wszystkim względami ekonomicznymi — Rosja jest dla tych państw ważnym partnerem w stosunkach gospodarczych, odgrywa także istotną rolę jako główny dostawca surowców energetycznych dla tych państw.

Grupa Wyszehradzka powstała w 1991 roku jako ugrupowanie regionalne początkowo pod nazwą Trójkąt Wyszehradzki, gdyż tworzyły ją wówczas Czechosłowacja, Polska i Węgry, jednak po rozpadzie Czechosłowacji w użycie weszła nazwa „Grupa Wyszehradzka”<sup>5</sup>. W pierwszym okresie swojego działania (w latach 1991—2004) Grupa Wyszehradzka dążyła przede wszystkim do integracji z Unią Europejską oraz Sojuszem Północnoatlantyckim, a więc stawiała sobie głównie cele polityczne współpracy. Współpraca pomiędzy tymi czterema państwami przechodziła wówczas różne fazy — od bardzo aktywnego początku współpracy (w latach 1991—1993), kiedy udało się zrealizować ważne cele w polityce zagranicznej tych państw postkomunistycznych (m.in. doszło do rozwiązania Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej jako organizacji blokowych istniejących w okresie zimnej wojny oraz do podpisania układów stowarzyszeniowych ze Wspólnotami Europejskimi), poprzez okres uśpienia współpracy politycznej (w latach 1994—1998), kiedy państwa te rekompensowały brak efektów we współpracy politycznej, rozwijaniem współpracy gospodarczej w ramach powołanego w 1992 roku Środkowoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, aż po fazę reaktywacji (w latach 1999—2004), kiedy odnowiono kontakty polityczne. Nabrały one tempa i w rezultacie członkostwo tych państw w Unii Europejskiej i NATO stało się faktem (do Unii Europejskiej wszystkie te państwa wchodziły razem z dniem 1 maja 2004 r., do NATO 12 marca 1999 r. zostały przyjęte Czechy, Polska i Węgry, a Słowacja dołączyła do nich z dniem 29 marca 2004 r.).

Drugi okres współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej rozpoczął się z chwilą ich wejścia do Unii Europejskiej w 2004 roku i trwa do dziś. Po osiągnięciu głównego celu współpracy państwa Grupy stanęły przed koniecznością określenia swej roli w ramach Unii Europejskiej oraz wyznaczenia nowych celów współpracy. Rządzący wówczas w Czechach, Polsce, na Słowacji i na Węgrzech politycy podjęli decyzję o kontynuowaniu współpracy i przyjęli nową

<sup>5</sup> Szerzej: P. DESZCZYŃSKI, M. SZCZEPANIAK: *Grupa Wyszehradzka: współpraca polityczna i gospodarcza*. Toruń 1995; B. GÓRALCZYK: *Współpraca wyszehradzka: geneza, doświadczenia, perspektywy*. Warszawa 1999; K. GAWRON-TABOR: *Współpraca państw Grupy Wyszehradzkiej w procesie integracji europejskiej w latach 1989—2009*. Toruń 2014.

deklarację współpracy, w której nakreślono najważniejsze cele współpracy oraz dziedziny, w jakich ma ona się rozwijać. W ramach Grupy Wyszehradzkiej współpraca obejmuje sferę kultury, edukacji, nauki, infrastruktury, środowiska, obrony, współpracy transgranicznej oraz rozwój tzw. wymiaru obywatelskiego — z aktywnym udziałem Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego jako jedynej struktury organizacyjnej Grupy. Fundusz, który w 2015 roku obchodził 15. rocznicę powstania, odgrywa istotną rolę w szerzeniu idei Wyszehradu, rozwijaniu wzajemnych kontaktów pomiędzy obywatelami państw wyszehradzkich w dziedzinie badań naukowych, edukacji, kultury czy sportu. Współpraca wyszehradzka dokonuje się na podstawie wyznaczonych mechanizmów: roczne, rotacyjne przewodnictwo w Grupie, corocznie organizowane szczyty z udziałem premierów państw członkowskich, regularne spotkania prezydentów, przedstawicieli parlamentów, poszczególnych ministerstw z czterech państw wyszehradzkich, grupy robocze.

Do najważniejszych obszarów współpracy wyszehradzkiej należy współpraca w ramach Unii Europejskiej, w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz współpraca w formule Wyszehrad Plus, czyli z innymi partnerami zainteresowanymi podejmowaniem i rozwijaniem współpracy z państwami Grupy<sup>6</sup>. Do trzech podstawowych wymiarów współpracy wyszehradzkiej należy zaliczyć współpracę polityczną, sektorową oraz zewnętrzną. W przypadku współpracy politycznej obejmuje ona sferę działań wewnątrz obszaru V4 oraz na zewnątrz, w formie stosunków dwustronnych lub wielostronnych. Warunkiem koniecznym dla dowolnej inicjatywy wyszehradzkiej jest udział w niej wszystkich czterech państw członkowskich — w wyszehradzkim *modus operandi* zakłada się trzy możliwe efekty: wszystkie państwa wyszehradzkie od samego początku przyjmują wspólne stanowisko, stanowiska państw wyszehradzkich różnią się nieznacznie, ale osiągają one kompromis, lub ich stanowiska różnią się w takim stopniu, iż nie jest możliwe zawarcie kompromisu w danej sprawie. Współpraca w ramach Grupy Wyszehradzkiej osiągnęła także istotny wymiar sektorowy — pewne postępy zostały osiągnięte w dziedzinie energetyki, infrastruktury (plany budowy korytarza energetycznego Północ-Południe), bezpieczeństwa i obrony. Wymiar zewnętrzny współpracy wyszehradzkiej z kolei oznacza zaangażowanie państw Grupy w Europejską Politykę Sąsiedztwa, program Partnerstwo Wschodnie, popieranie polityki rozszerzeniowej w odniesieniu do regionu Bałkanów Zachodnich oraz współpraca w formule Wyszehrad Plus, w myśl której zakłada się rozwój współpracy z państwami europejskimi i pozaeuropejskimi zainteresowanymi wzajemnymi kontaktami w różnych dziedzinach z państwami obszaru V4<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> *Guidelines on the Future Areas of Visegrad Cooperation* [<http://www.visegradgroup.eu/cooperation/guidelines-on-the-future-110412>] (dostęp: 18.11.2016).

<sup>7</sup> T. STRÁŽAY: *Exploring Possibilities of Deepening the Internal Cohesion of the V4: Polish and Slovak Perspectives* [[http://www.sfpa.sk/wp-content/uploads/2015/09/Internal-Cohesion-of-the-V4\\_SK-and-PL-perspectives.pdf](http://www.sfpa.sk/wp-content/uploads/2015/09/Internal-Cohesion-of-the-V4_SK-and-PL-perspectives.pdf)] (dostęp: 20.11.2016).



W okresie członkostwa w Unii Europejskiej państwa Grupy Wyszehradzkiej podejmowały wspólne inicjatywy na forum UE, traktując format V4 jako możliwość tworzenia koalicji tematycznych w przypadku zbieżnych interesów dla całej czwórki wyszehradzkiej i koordynacji stanowisk państw środkowo-europejskich w UE. Państwa Grupy wypracowały mechanizm koordynacji stanowisk w ramach Unii Europejskiej, który polega na organizowaniu spotkań przedstawicieli Grupy poprzedzających bezpośrednio szczyty Unii Europejskiej. Przynosiło to efekty i wpływało na wzrost znaczenia Grupy Wyszehradzkiej na forum Unii Europejskiej, co było widoczne na przykład podczas debaty nad nową perspektywą budżetową UE na lata 2014—2020, nad polityką spójności czy w przypadku pakietu klimatyczno-energetycznego<sup>8</sup>. Na przestrzeni ostatnich lat w wielu kwestiach państwa Grupy zajmowały zbieżne lub podobne stanowiska, pojawiały się też tematy, wobec których cztery państwa środkowo-europejskie prezentowały odmienne poglądy. Do najważniejszych zagadnień obecnych w wyszehradzkiej agendzie należą: polityka energetyczna, przyszłość Bałkanów Zachodnich oraz program Partnerstwo Wschodnie jako część Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, współpraca obronna, która przyniosła efekt w postaci powołania wyszehradzkiej grupy bojowej w 2016 roku, a także polityka wobec Ukrainy. Państwa Grupy Wyszehradzkiej dążą do rozwijania polityki rozwojowej i transformacyjnej w stosunku do państw Europy Wschodniej oraz państw Bałkanów Zachodnich. Rola Grupy Wyszehradzkiej ma polegać na dzieleniu się doświadczeniem w zakresie procesu przemian politycznych, gospodarczych, społecznych, który stanowi wyzwanie dla państw z obszaru południowo-wschodniego oraz poradzieckiego. Jednym z instrumentów służącym realizacji tego celu stało się uruchomienie nowego programu grantowego wspierającego Partnerstwo Wschodnie w ramach Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego<sup>9</sup>. Sam Fundusz Wyszehradzki, który stanowi jedyną wspólną instytucję państw Grupy Wyszehradzkiej, posłużył za przykład dla państw bałkańskich. Podjęły one decyzję o powołaniu do życia podobnej instytucji pod nazwą „Fundusz Zachodnich Bałkanów” z siedzibą w Tiranie. Celem tejże instytucji ma być wspieranie finansowe różnych inicjatyw i projektów służących rozwojowi regionu i jego obywateli. Państwa tego regionu kontynuują ponadto podobny model współpracy gospodarczej CEFTA 2006, przetestowany wcześniej przez państwa Grupy Wyszehradzkiej, które w 1992 roku utworzyły Środkoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu (CEFTA) jako strukturę służącą przygotowaniu do współpracy ekonomicznej w ramach wspólnego rynku Unii Europejskiej.

---

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> J. GROSZKOWSKI: *Grupa Wyszehradzka wspiera Partnerstwo Wschodnie*. Analizy OSW, 29.06.2011 [<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2011-06-29/grupa-wyszehradzka-wspiera-partnerstwo-wschodnie> (dostęp: 19.11.2016)].

## Kryzys migracyjny — jego przyczyny i skutki

W ostatnich miesiącach kwestia uchodźców, a więc i kryzysu migracyjnego, w Unii Europejskiej znalazła się w centrum zainteresowania partnerów z Grupy Wyszehradzkiej, połączyło ich bowiem podobne spojrzenie na problem, który zaczął się pojawiać w Europie już w 2013, 2014 roku, kiedy narastała presja migracyjna na granicy turecko-bułgarskiej. Kryzys ten przybrał na sile w roku 2015. Unia Europejska stanęła w tamtym czasie w obliczu bardzo poważnego impasu wewnętrznego, u którego podstaw leżała sytuacja w takich częściach świata, jak Bliski Wschód (wojna domowa w Syrii, działalność tzw. Państwa Islamskiego), Afganistan, Afryka Północna. Konflikty, toczące się w tych regionach, zmusiły znaczną część mieszkających tam ludzi do ucieczki i szukania miejsca schronienia. Tym miejscem docelowym dla setek tysięcy uchodźców i migrantów stały się bogate państwa Europy Zachodniej, które postrzegane są jako dające nadzieję i szansę na lepszą przyszłość. Główne szlaki uchodźców z Syrii, Iraku, Afganistanu czy Północnej Afryki prowadzą drogą lądową przez Turcję do Grecji, Macedonii, Serbii i dalej na Węgry, do Austrii i do Niemiec (tzw. szlak zachodniobałkański), drogą morską zaś z Libii czy Tunezji do Włoch i Grecji (tzw. szlak środkowośródziemnomorski).

Wraz z masową migracją mieszkańców z Afryki czy Bliskiego Wschodu do Unii Europejskiej w celach zarobkowych napływają także imigranci z innych państw europejskich, na przykład z Kosowa, Albanii czy Ukrainy. Kryzys migracyjny doprowadził w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej do trudności w prowadzeniu skutecznej kontroli na granicach zewnętrznych, w przyjmowaniu przybywających uchodźców oraz w prowadzeniu procedur azylowych. Ze względu na swoje położenie szczególnie dotkliwie skutki zwiększonego napływu uchodźców odczuła Grecja, a Morze Egejskie stało się obszarem najbardziej wzmożonej nielegalnej migracji. W ramach procedur stosowanych w odniesieniu do osób starających się o azyl w państwach członkowskich Unii Europejskiej obowiązywała konwencja dublińska, w myśl której stanowiono, iż wniosek o azyl ma być rozpatrywany przez państwo Unii Europejskiej, do którego uchodźca dotarł w pierwszej kolejności. W obecnym kryzysie większość uchodźców nie starała się jednak o azyl we Włoszech czy w Grecji, lecz podróżowała dalej do Niemiec, które zrezygnowały z odsyłania ich z powrotem do tych państw. Dane statystyczne (dane Frontex<sup>10</sup>, UNHCR<sup>11</sup>) ukazują skalę

<sup>10</sup> Frontex — ang. European Border and Coast Guard Agency — Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej [<http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>] (dostęp: 21.11.2016)].

<sup>11</sup> UNHCR — ang. United Nations High Commissioner for Refugees — Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców [<http://www.unhcr.org/>] (dostęp: 21.11.2016)].



problemu, gdyż według różnych źródeł na koniec 2015 roku liczba uchodźców, którzy dotarli do Europy, osiągnęła milion<sup>12</sup>.

Masowy napływ uchodźców do Unii Europejskiej postawił państwa członkowskie przed koniecznością podjęcia odpowiednich działań i decyzji w sprawie przyjęcia i rozmieszczenia uchodźców oraz radzenia sobie z ich gwałtownym i wzrastającym napływem, który generował wiele problemów społecznych i wyzwań dla zwykłych obywateli, a także przynosił coraz to nowe informacje o tragicznych wydarzeniach dotyczących zatonięcia łodzi z uchodźcami czy ich śmierci w trakcie podróży. W obliczu poważnego problemu i zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli państwa członkowskie Unii Europejskiej musiały zająć stanowisko na forum UE, biorąc pod uwagę opinię publiczną, która w wielu państwach otwarcie wyrażała swoje obawy dotyczące napływu nielegalnych migrantów i uchodźców. W miarę rozwoju sytuacji kryzys migracyjny w Unii Europejskiej doprowadził do rozbieżności stanowisk pomiędzy państwami członkowskimi, jeśli chodzi o politykę migracyjną, stosowanie obowiązkowych kwot, czyli liczby uchodźców, jaką każdy kraj musi przyjąć w ramach solidarności europejskiej i redystrybucji uchodźców, a także co do konieczności wzmocnienia granic zewnętrznych Unii Europejskiej i co do przyszłości strefy Schengen, która oznaczała do tej pory zniesienie kontroli osób przekraczających granice pomiędzy państwami członkowskimi tej strefy, jak jednak pokazała rzeczywistość, w warunkach masowego napływu uchodźców przyjęte mechanizmy okazały się nieskuteczne.

Na forum Unii Europejskiej poszczególne państwa członkowskie wyrażały swoje stanowisko w odniesieniu do proponowanych rozwiązań kryzysu, często tworząc wspólne koalicje popierające lub krytykujące określone plany radzenia sobie z problemem uchodźców. Jedną z takich koalicji wyrażających sprzeciw wobec obowiązkowych kwot redystrybucji uchodźców stworzyły państwa Grupy Wyszehradzkiej, czyli Czechy, Polska, Słowacja i Węgry. Początkowo jednak Polska jako jedyne państwo wyszehradzkie zgodziła się we wrześniu 2015 roku na proponowane przez Unię Europejską rozwiązanie, czyli podział 120 tys. uchodźców. Wówczas na rząd Ewy Kopacz spadły słowa krytyki, a media obwieściły koniec Wyszehradu. Gdy doszło do zmiany rządu w Polsce po wyborach parlamentarnych z października 2015 roku, w wyniku których zwycięstwo odniosła partia Prawo i Sprawiedliwość, nowy rząd na czele z Beata Szydło zmienił wcześniejsze ustalenia i dołączył w swej polityce do stanowiska wyrażanego wspólnie przez partnerów z Grupy Wyszehradzkiej. Pozostałe trzy państwa Grupy od początku kryzysu mówiły „nie” dla obowiązkowego rozlokowania uchodźców, a ich sprzeciw wobec przymusowych kwot ma wiele uwarunkowań wewnętrznych, między innymi „brak kontaktów historycznych z kulturą islamu i raczej negatywne doświadczenia z mniejszościami narodowymi”<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Fran\\_Q4\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q4_2015.pdf) (dostęp: 21.11.2016).

<sup>13</sup> D. KALAN: *Kryzys migracyjny jednoczy Wyszehrad*. „Biuletyn PISM” 2015, nr 79.

W kontekście kryzysu migracyjnego państwa Grupy Wyszehradzkiej podkreślały, jak ważne jest, aby rozwiązania dotyczące ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej miały charakter europejski, a nie indywidualny czy regionalny, aby Unia Europejska podjęła skuteczne działania ograniczające napływ migrantów<sup>14</sup>. Według państw Grupy rozwiązanie kryzysu migracyjnego może nastąpić przez skuteczne przeciwdziałanie prawdziwym przyczynom migracji, czyli poprzez dążenia do zakończenia konfliktu w Syrii, stabilizację sytuacji w Iraku oraz w państwach Afryki Północnej. W opinii przywódców Grupy kluczem do zatrzymania presji migracyjnej jest współpraca z państwami trzecimi, tranzytowymi, między innymi z Turcją. Przyjęcie wspólnej deklaracji w sprawie migracji przez przywódców państw Grupy dało jasny sygnał o jedności V4, potwierdzając wspólny punkt widzenia i wyrażając nadzieję na podjęcie wspólnych działań w ramach całej Unii Europejskiej. Na szczycie Grupy Wyszehradzkiej do Pragi 15 lutego 2016 roku zostali zaproszeni przedstawiciele dwóch państw bałkańskich — Bułgarii i Macedonii, zainteresowanych przyjęciem wspólnych rozwiązań kryzysu migracyjnego i zagwarantowania bezpieczeństwa na swoich granicach. Obecność prezydenta Macedonii Gjorge Iwanowa oraz premiera Bułgarii Bojko Borysowa miała istotne znaczenie dla stanowiska Grupy Wyszehradzkiej w kwestii kryzysu migracyjnego, państwa Grupy wykorzystały także w ten sposób okazję, aby wyrazić nadzieję na szybkie włączenie Bułgarii do strefy Schengen, a w przypadku Macedonii na rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską<sup>15</sup>. Podczas kolejnych spotkań premierów państw Grupy Wyszehradzkiej temat kryzysu migracyjnego pojawiał się wielokrotnie. Tak było podczas spotkania w Pradze 8 czerwca 2016 roku z okazji zakończenia rocznej czeskiej prezydencji w Grupie Wyszehradzkiej. W przyjętym wówczas oświadczeniu premierzy państw Grupy potwierdzili główne założenia podejścia do problemu migracji, czyli: poparcie dla ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej, właściwego zarządzania granicami, w pełni funkcjonujących hotspotów, skutecznej polityki w zakresie powrotów, pełnej realizacji planu działania UE — Turcja<sup>16</sup>. Państwa Grupy Wyszehradzkiej nadal podtrzymywały swoje stanowisko, iż propozycje oparte na obowiązkowym systemie redystrybucji azylantów działają jako czynnik przyciągający, a dodatkowo dzielący państwa członkowskie (oraz ich społeczeństwa), ponadto system obowiązkowej relokacji nie działa w rzeczywistości. Podczas kolejnego szczytu premierów państw Gru-

<sup>14</sup> *Joint Statement of V4 Prime Ministers on Migration*, Prague, February 15, 2016 [<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on> (dostęp: 3.11.2016)].

<sup>15</sup> *Szydło: rozwiązaniem kryzysu migracyjnego zakończenie wojen w Syrii, Iraku, Libii i rogu Afryki*, 15 lutego 2016 r. [<http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/szydlo-na-szczycie-v4-o-rozwiazaniu-kryzysu-imigracyjnego,619524.html> (dostęp: 3.11.2016)].

<sup>16</sup> *Joint Declaration of the Visegrad Group Prime Ministers*, Prague, June 8, 2016 [<http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/joint-declaration-of-the-160609> (dostęp: 25.11.2016)].

py Wyszehradzkiej, który odbył się 21 lipca 2016 roku w Warszawie jako otwierający polską prezydencję w Grupie, podkreślano jak potrzebny jest konsens europejski w sprawie powstrzymania presji migracyjnej, ale ponadto zwracano uwagę, jak ważne jest, aby skoncentrować wysiłki na efektywnym sprawdzaniu, kto rzeczywiście potrzebuje pomocy, a kto tylko próbuje poprawić swój status ekonomiczny<sup>17</sup>. Z kolei w wydanym po szczycie Unii Europejskiej w Bratysławie 16 września 2016 roku wspólnym oświadczeniu premierów państw Grupy Wyszehradzkiej znalazły się zapisy mówiące o tym, iż „polityka migracyjna powinna opierać się na zasadzie elastycznej solidarności. Koncepcja ta powinna umożliwić państwom członkowskim podjęcie decyzji w sprawie szczególnych form udziału i wkładu, biorąc pod uwagę ich doświadczenie i potencjał. Ponadto mechanizm relokacji powinien być dobrowolny”<sup>18</sup>.

## Uwarunkowania stanowiska poszczególnych państw Grupy Wyszehradzkiej wobec kryzysu migracyjnego

Do tej pory państwem Grupy Wyszehradzkiej, które w największym stopniu dotknął kryzys migracyjny, były Węgry. Znajdują się one bowiem na najkrótszym szlaku wybieranym przez uchodźców i migrantów, których punktem docelowym są głównie Niemcy. „175-kilometrowa granica serbsko-węgierska stała się jedną z najbardziej obleganych przez migrantów granic Unii Europejskiej. Wprawdzie wiosną 2015 roku udało się zmniejszyć napływ tą drogą migrantów z Kosowa i Serbii, ale w miesiącach letnich tego roku znacznie przybrała fala migrantów spoza Europy — przede wszystkim obywateli Syrii, Afganistanu i Iraku. Przedzierali się oni z Turcji przez Grecję, Macedonię i Serbię na Węgry, z nadzieją na dotarcie do państw Europy Zachodniej, głównie do Niemiec”<sup>19</sup>. Dotychczas to głównie Niemcy apelowały do innych państw Unii Europejskiej o większe otwarcie na uchodźców, co miało wpływ na wzrost fali migracyjnej przez Węgry. Od początku 2015 roku do połowy września 2015 roku przez granicę węgiersko-serbską przedostało się według informacji ponad 190 tys. niele-

<sup>17</sup> Wspólne oświadczenie szefów rządów państw Grupy Wyszehradzkiej, Warszawa, 21 lipca 2016 r. [[https://www.premier.gov.pl/files/files/wspolne\\_oswiadczenie\\_szefow\\_rzadow\\_panstw\\_grupy\\_wyszehradzkiej.pdf](https://www.premier.gov.pl/files/files/wspolne_oswiadczenie_szefow_rzadow_panstw_grupy_wyszehradzkiej.pdf)], (dostęp: 25.11.2016)].

<sup>18</sup> *Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries*, Bratislava, 16 September 2016 [<http://www.msz.gov.pl/resource/4e985f7f-8a2d-416b-8b3f-52e7f704c414:JCR>], (dostęp: 25.11.2016)].

<sup>19</sup> M. GNIAZDOWSKI, M. JAROSZEWICZ: *Węgierska odslona kryzysu migracyjnego*. Analizy OSW, 9.09.2015 [<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-09/wegierska-odslona-kryzysu-migracyjnego>] (dostęp: 3.11.2016)].

galnych migrantów. Stało się to przyczyną podjęcia przez władze węgierskie decyzji o zaostrzeniu przepisów dotyczących nielegalnego przekraczania granicy oraz o budowie na granicy węgiersko-serbskiej ogrodzenia z drutu kolczastego, co spotkało się z krytyką ze strony Unii Europejskiej oraz spowodowało zmianę tras i szlaków migracyjnych<sup>20</sup>. W kolejnym kroku Węgry zdecydowały się także na zamknięcie granicy z Chorwacją, utrudniając migrantom przedostanie się do Austrii i dalej do Niemiec, i przerzucając falę migracyjną na sąsiadów, zwłaszcza Chorwację, Słowenię i Serbię. Węgry dotknięte w największym stopniu konsekwencjami kryzysu migracyjnego zajmowały w regionie Europy Środkowej najostrzejsze stanowisko wobec kryzysu migracyjnego. Zdecydowana postawa premiera Viktora Orbána była krytykowana, ale dla węgierskiego rządu fala migracyjna i próba narzucenia Węgom przyjmowania uchodźców w ramach mechanizmu relokacji stanowiło największe wyzwanie w ostatnim czasie. Z tego względu Węgry sceptycznie odnosiły się do porozumień unijno-tureckich w sprawie kryzysu (odsyłanie uchodźców z Grecji do Turcji w zamian za pomoc finansową Unii Europejskiej dla Turcji) i opowiadały się za utworzeniem „drugiej linii obrony” na granicy grecko-macedońskiej<sup>21</sup>. Władze Węgier stały na stanowisku, iż osoby, które uciekły z terenów objętych działaniami wojennymi, powinny być uznawane za uchodźców tylko w pierwszym bezpiecznym państwie, do którego dotrą. Jeśli natomiast podejmują dalszą podróż, powinny być traktowane jak migranci ekonomiczni<sup>22</sup>. Węgry znalazły się w sporze zwłaszcza z Niemcami, które deklarowały gotowość przyjmowania uchodźców, a także z Austrią, która z kolei deklarowała wolę zapewnienia uchodźcom spokojnego tranzytu do Niemiec. Węgry uznały deklaracje władz niemieckich o gotowości przyjmowania uchodźców za nieodpowiedzialną zachętę do nielegalnego forsowania granic Unii Europejskiej<sup>23</sup>.

Węgry wraz ze Słowacją zaskarżyły przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej decyzję Rady UE z września 2015 roku w sprawie relokacji uchodźców na podstawie obowiązkowych kwot. W przypadku Słowacji krok ten był podyktowany uwarunkowaniami wewnętrznymi, a mianowicie zbliżającym się terminem wyborów parlamentarnych, które odbyły się 5 marca 2016 roku. Premier Robert Fico i jego partia Smer-SD prezentująca się jako partia broniąca Słowacji przed zagrożeniami wynikającymi z napływu uchodźców, zapowiadał, iż „nie dopuści do tego, żeby na Słowacji powstała zwarta społeczność muzułmańska”<sup>24</sup>. Premier łącząc temat migracji z terroryzmem, przestrzegał

<sup>20</sup> A. SADECKI: *Węgry domknęły granicę...* (dostęp: 3.11.2016).

<sup>21</sup> J. GROSKOWSKI: *Kulisy planu „B”*: *wyszehradzka perspektywa kryzysu migracyjnego*. Analizy OSW, 17.02.2016 [<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-02-17/kulisy-planu-b-wyszehradzka-perspektywa-kryzysu-migracyjnego>] (dostęp: 3.11.2016)].

<sup>22</sup> A. SADECKI: *Węgry domknęły granicę...* (dostęp: 11.11.2016).

<sup>23</sup> M. GNIAZDOWSKI, M. JAROSZEWICZ: *Węgierska odsłona...* (dostęp: 12.11.2016).

<sup>24</sup> A. SADECKI: *Węgry domknęły granicę...* (dostęp: 11.11.2016).

przed terrorystami ukrywającymi się pomiędzy migrantami. Mimo że Słowacja nie jest państwem ani tranzytowym, ani docelowym fali uchodźców, w grudniu 2015 roku słowacki parlament przyjął antyterrorystyczny pakiet ustaw, zwiększających uprawnienia służb, policji i wymiaru sprawiedliwości<sup>25</sup>.

Obawy, wyrażane przez polityków w państwach Grupy Wyszehradzkiej podziela duża część społeczeństw we wszystkich czterech wyszehradzkich krajach Europy Środkowej. Partie w nich rządzące wykorzystują te lęki i nastroje społeczne, intensyfikują retorykę antyislamską i antyimigracyjną, aby zdobyć w ten sposób poparcie wyborców<sup>26</sup>. Na Węgrzech zdecydowana postawa premiera Viktora Orbána w obliczu fali uchodźców przyczyniła się do przeciężenia przez rządzący Fidesz kryzysu poparcia i umocnienia się na pozycji lidera sondaży, a kryzys migracyjny zdominował węgierską debatę publiczną, odsuwając na bok inne tematy, gdyż stanowcza retoryka premiera wpisuje się w nastroje społeczne. Ważnym posunięciem węgierskich władz stało się zarządzenie referendum ogólnokrajowego, które miało na celu wzmocnienie pozycji Węgier w Unii Europejskiej w debacie o kryzysie migracyjnym. W referendum przeprowadzonym 2 października 2016 roku 98% Węgrów, którzy oddali ważny głos, odpowiedziało negatywnie na pytanie: „Czy chce Pan/Pani, by Unia Europejska mogła bez zgody parlamentu węgierskiego decydować o obowiązkowym osiedlaniu na Węgrzech osób obywatelstwa innego niż węgierskie?”<sup>27</sup>. Okazało się jednak, iż referendum jest nieważne, gdyż wzięło w nim udział tylko 40% uprawnionych do głosowania, a więc nie został spełniony wymóg frekwencji, która zgodnie z nową Konstytucją Węgier z 2011 roku musi wynieść co najmniej połowę uprawnionych do głosowania obywateli Węgier<sup>28</sup>. Rządzący Fidesz, który był inicjatorem referendum, zachęcał do głosowania na „nie”, podobnie jak opozycyjny, skrajnie prawicowy Jobbik, pozostałe partie opozycyjne zachęcały wyborców do bojkotu referendum. „Premier Orbán nie zdołał uczynić z referendum »sprawy wagi państwowej« jednoczącej społeczeństwo, które — jak wynika z sondaży — w zdecydowanej większości jest przeciwne przyjmowaniu migrantów”<sup>29</sup>. Przyczyn zbyt małej mobilizacji społecznej wobec referendum należy upatrywać w zmieniającej się sytuacji — głosowanie

<sup>25</sup> J. GROSZKOWSKI: *Przedwyborcza walka z terroryzmem na Słowacji*. Analizy OSW, 16.12.2015 [<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-12-16/przedwyborcza-walka-z-terroryzmem-na-slowacji>] (dostęp: 12.11.2016)].

<sup>26</sup> D. KAŁAN: *Wyszehradzka recepta na kryzys migracyjny*. PISM, 16.02.2016 [[https://blog.pism.pl/blog/?p=1&id\\_blog=49&id\\_post=751](https://blog.pism.pl/blog/?p=1&id_blog=49&id_post=751)] (dostęp: 12.11.2016)].

<sup>27</sup> A. SADECKI: *Dyskusyjny sukces Orbána — wyniki referendum migracyjnego na Węgrzech*. Analizy OSW, 4.10.2016 [<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-10-04/dyskusyjny-sukces-orbana-wyniki-referendum-migracyjnego-na-wegrzech>] (dostęp: 11.11.2016)].

<sup>28</sup> Art. 8, ust. 4 Konstytucji Węgier z 11 kwietnia 2011 r. [<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2013.pdf>] (dostęp: 11.11.2016)].

<sup>29</sup> A. SADECKI: *Dyskusyjny sukces Orbána...* (dostęp: 11.11.2016).



odbyło się w momencie, gdy na Węgry już od roku nie napływają uchodźcy. Z jednej strony jest to spowodowane budową ogrodzenia na granicach z Serbią i Chorwacją, które skutecznie powstrzymało falę napływu uchodźców i zmieniło szlaki migracji na inny kierunek, a z drugiej strony w wyniku podpisanego w marcu 2016 roku porozumienia pomiędzy Unią Europejską a Turcją zmniejszyła się presja migracyjna na Europę. Ponadto, jak się okazało, decyzja Rady UE z września 2015 roku o obowiązkowych kwotach i relokacji uchodźców jest realizowana w ograniczonym zakresie, Komisja Europejska zaczęła odchodzić od forsowania polityki kwot na rzecz działań mających zwiększyć ochronę zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Dlatego rezultat referendum na Węgrzech nie przyniósł rządzącym na Węgrzech oczekiwanego sukcesu propagandowego. Kampania referendalna Fideszu wpisywała się natomiast w retorykę twardego przeciwstawiania się Komisji Europejskiej i „elitom europejskim”, którą Orbán stosuje od przejęcia władzy w 2010 roku. Polityka migracyjna stała się kolejnym obszarem, w którym premier Węgier pokazuje opinii publicznej, iż jest obrońcą interesów narodowych w Unii Europejskiej, odwołując się przy tym do „historycznej tradycji oporu Węgrów przeciw woli narzucanej im z zewnątrz”<sup>30</sup>.

Czeski rząd, który stanowczo sprzeciwia się narzucanym odgórnie kwotom i wciąż forsowanemu przez Niemcy stałemu mechanizmowi rozdzielania migrantów, jednocześnie stara się przedstawiać swoje stanowisko w taki sposób, żeby minimalizować napięcia na linii Praga — Berlin. Czeska Partia Socjaldemokratyczna współrządzająca Czechami od wyborów parlamentarnych z 2013 roku stara się łagodzić antyimigracyjne tony w debacie publicznej, w czym nie pomagają jej jednak bardzo krytyczne wypowiedzi prezydenta Miloša Zemana na temat islamu i Arabów<sup>31</sup>. Zeman otwarcie wyrażał swoje poglądy, mówiąc do imigrantów: „[...] nikt was nie zapraszał” i przyjmując słowa krytyki za stwierdzenie, iż „trzeba deportować niektórych migrantów”, a to wszystko z obawy przed „przedostaniem się dżihadystów do Europy”<sup>32</sup>.

Polski rząd z Beatą Szydło na czele stoi na stanowisku, iż podejmowane działania powinny zmierzać do ograniczenia napływu migrantów poprzez „zapewnienie bezpieczeństwa granic zewnętrznych, zwalczanie nielegalnej migracji, usuwanie pierwotnych przyczyn migracji i uchodźstwa oraz wspieranie krajów trzecich leżących na szlakach migracyjnych w tym również tych goszczących

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> J. GROSZKOWSKI: *Czechy i Słowacja wobec kryzysu migracyjnego*. Analizy OSW, 16.09.2015 [https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-16/czechy-i-slowacja-wobec-kryzysu-migracyjnego (dostęp: 3.11.2016)].

<sup>32</sup> B. GÓRALCZYK: *Szczyt Grupy Wyszehradzkiej*, 16.02.2016 r. [http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Szczyt-Grupy-Wyszehradzkiej-25-lat-temu-organizacja-powstala-by-integrowac-Europe-Srodkowa-z-Zachodem-a-dzis-zaczyna-pelnic-odwrotne-funkcje,wid,18163639,wiadomosc.html?icaid=11805c (dostęp: 3.11.2016)].



znaczne liczby uchodźców”<sup>33</sup>. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusz Błaszczak mówił, iż „pomoc powinna być dedykowana uchodźcom, a nie migrantom. Europa była szturmowana w ubiegłym roku (2015) przez migrantów ekonomicznych, którzy korzystając z okazji chcieli polepszyć swoje warunki bytu”<sup>34</sup>. Istotnym problemem bowiem jest rozróżnienie uchodźców, czyli osób, które uciekają przed wojną, prześladowaniami na tle religijnym lub politycznym, od imigrantów zarobkowych, których głównym celem jest poprawa warunków życia. Strona polska wielokrotnie podkreślała, iż brak kontroli nad tym, kto dostaje się na terytorium Unii Europejskiej, negatywnie wpływa na poczucie bezpieczeństwa, zwiększa bowiem ryzyko przedostania się do Europy grup terrorystycznych.

Stanowisko państw Grupy Wyszehradzkiej z jednej strony jest wynikiem nastrojów społecznych niechętnych obcym, migrantom utożsamianym z zagrożeniem i spadkiem poczucia bezpieczeństwa, z drugiej zaś strony jest efektem polityki partii rządzących. W Polsce i na Węgrzech u władzy utrzymują się ugrupowania konserwatywne, prawicowe, w jakimś stopniu eurosceptyczne, dla których hasła obrony przed dyktatem Brukseli czy obrony przed napływem obcych wyznaczają kierunek działania i zjednują poparcie społeczne. Węgry są przykładem państwa, w którym polityka rządu najbardziej odzwierciedla nastroje społeczne, nacjonalistyczne sentymenty, skutecznie i trwale podgrzewane przez rządzący Fidesz oraz opozycyjny Jobbik (obie te partie w wyborach parlamentarnych zebrały poparcie ponad 60%: Fidesz — 44,87%, Jobbik — 20,22<sup>35</sup>). Polska, w której do władzy w 2015 roku doszła konserwatywna partia Prawo i Sprawiedliwość (z poparciem 37,58%<sup>36</sup>), jest także postrzegana jako państwo o wysokim poziomie nacjonalistycznej świadomości, państwo katolickie, w którym hasła antyimigracyjne, antyislamskie są obecne w przestrzeni publicznej i wykorzystywane przez rządzących do tworzenia atmosfery zagrożenia. W Słowacji w wyniku wyborów parlamentarnych z marca 2016 roku w parlamencie znalazła się partia nacjonalistyczna Partia Ludowa — Nasza Słowacja Mariána Kotleby z poparciem 8,04%<sup>37</sup>, która głosi hasła antyimigracyjne. Podobną retorykę stosuje także Słowacka Partia Narodowa, radykalizacji uległ również język rządzącej krajem partii Smer premiera Roberta Ficy. W 2015 roku było to podyktowane zbliżającym się terminem wyborów parlamentarnych, obecnie wynika z kalkulacji politycznych. Jedynie w czeskim parlamencie nie ma typowo nacjonalistycznego czy prawicowego ugrupowania,

<sup>33</sup> Błaszczak o spotkaniu przedstawicieli Grupy Wyszehradzkiej: głównym tematem kryzys migracyjny 21.11.2016 r. [<http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/994733,blaszczak-grupa-wyszehradzka-i-delegacje-m-in-o-kryzysie-migracyjnym.html> (dostęp: 21.11.2016)].

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> [http://valasztas.hu/en/ogyv2014/416/416\\_0\\_index.html](http://valasztas.hu/en/ogyv2014/416/416_0_index.html) (dostęp: 14.11.2016).

<sup>36</sup> [http://parlament2015.pkw.gov.pl/349\\_Wyniki\\_Sejm](http://parlament2015.pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm) (dostęp: 14.11.2016).

<sup>37</sup> <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/sk/data02.html> (dostęp: 14.11.2016).

które wyraźnie odwoływałyoby się do tendencji antyimigracyjnych czy eurosceptycznych.

Negatywną konsekwencją kryzysu migracyjnego dla państw Grupy Wyszehradzkiej jest ochłodzenie ich relacji z Niemcami, osamotnienie w obliczu problemu uchodźców, zarzuty o brak solidarności ze strony Grupy. Kanclerz Niemiec Angela Merkel broniąca swej dotychczasowej polityki otwartych drzwi w stosunku do uchodźców, zarzucała przywódcom państw Grupy Wyszehradzkiej, że podważają jedną z podstawowych zasad i wartości, na jakich opiera się Unia Europejska, czyli solidarność<sup>38</sup>. Głównym punktem spornym na linii V4 — Niemcy pozostaje kwestia kwot i stałego mechanizmu relokacji migrantów. Czechy, Polska, Słowacja i Węgry konsekwentnie odrzucają oparty na przymusowych kwotach mechanizm ich relokacji, a także konsekwencje finansowe dla państw, które nie podporządkują się systemowi dystrybucji uchodźców, co w dłuższej perspektywie czasowej może negatywnie wpływać na wizerunek Grupy Wyszehradzkiej postrzeganej jako nieodpowiedzialne działanie szkodzące całej Unii Europejskiej, jako opozycyjny blok, który uderza w europejską solidarność. Unia Europejska zaproponowała „mechanizm korekcyjny”, w którym przewidziano, „że jeśli do jakiegoś kraju napłynie nieproporcjonalnie duża liczba uchodźców, o połowę większa niż ustalony z góry próg, to automatycznie nowi uchodźcy będą rozsyłani do innych państw unijnych według nowego systemu relokacji. Komisja zostawia jednak furtkę dla krajów niechętnych przyjmowaniu uchodźców. Będą one mogły odstąpić od udziału w relokacji na rok, ale płacąc w zamian 250 tys. euro za każdego uchodźcę, którego nie przyjmą”<sup>39</sup>. „Grupa Wyszehradzka przedstawiła koncepcję »elastycznej solidarności« w sprawie migracji. Zakłada ona ogólnie, że kraje członkowskie same — na podstawie swojego potencjału i doświadczenia — decydowałyby o tym, w jakiej formie będą uczestniczyć w polityce migracyjnej UE i rozwiązywaniu kryzysu uchodźczego. Udział w programach dystrybucji uchodźców powinien być dobrowolny”<sup>40</sup>. Państwa Grupy Wyszehradzkiej stoją na stanowisku, iż państwa Unii Europejskiej powinny przestawić się z „polityki relokacji na politykę powrotów”<sup>41</sup>, gdyż poli-

<sup>38</sup> B. GÓRALCZYK: *Szczyt Grupy Wyszehradzkiej* [<http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Szczyt-Grupy-Wyszehradzkiej-25-lat-temu-organizacja-powstala-by-integrowac-Europe-Srodkowa-z-Zachodem-a-dzis-zaczyna-pelnic-odwrotne-funkcje,wid,18163639,wiadomosc.html> (dostęp: 25.11.2016)].

<sup>39</sup> *Błaszczak o spotkaniu przedstawicieli Grupy Wyszehradzkiej: głównym tematem kryzys migracyjny* 21.11.2016 r. [<http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/994733,blaszczak-grupa-wyszehradzka-i-delegacje-m-in-o-kryzysie-migracyjnym.html> (dostęp: 21.11.2016)].

<sup>40</sup> *Błaszczak: w UE nastąpiło otrzeźwienie w sprawie kryzysu migracyjnego*, 21.11.2016 r. [<http://wiadomosci.onet.pl/swiat/mariusz-blaszczak-w-ue-nastapilo-otrzezwienie-w-sprawie-kryzysu-migracyjnego/tb1tbq> (dostęp: 21.11.2016)].

<sup>41</sup> *Błaszczak: Grupa Wyszehradzka przeciw mechanizmowi relokacji*, 21.11.2016 r. [<http://www.rp.pl/Uchodzcy/161129840-Blaszczak-Grupa-Wyszehradzka-przeciw-mechanizmowi-relokacji.html#ap-1> (dostęp: 21.11.2016)].

tyka relokacji się nie sprawdza w praktyce, a w rzeczywistości stanowi zachętę dla migrantów. Wspólną inicjatywą Grupy Wyszehradzkiej stała się zapowiedź powołania centrum zarządzania kryzysem migracyjnym, którego pracami będzie kierowała Polska. Inicjatywa ta zawiera założenie o wspieraniu uchodźców poza Unią Europejską, w miejscach, w których są uchodźcami, czyli w Libanie, Jordanii — w obozach, w których znajdują się faktyczni uchodźcy, a więc ludzie, którzy uciekli przed skutkami wojny<sup>42</sup>.

Na przestrzeni ostatnich lat Unia Europejska stała w obliczu wielu wyzwań, doświadczyła kilku kryzysów wewnętrznych, które nadszarpnęły jej wizerunek i podważyły przeświadczenie o europejskiej solidarności. Wśród wspomnianych kryzysów należy wymienić kryzys ekonomiczny w strefie euro, kryzys migracyjny oraz kryzys związany z tzw. brexitem, czyli procesem wyjścia z Unii Europejskiej Wielkiej Brytanii. Masowy napływ uchodźców w 2015 roku podważył jeden z fundamentalnych filarów, na których opiera się funkcjonowanie Unii Europejskiej, a mianowicie swobodnego przepływu osób w ramach strefy Schengen. To, co wydawało się ułatwieniem i szansą, nagle stało się zagrożeniem — w obliczu zjawiska terroryzmu i napływu nielegalnych migrantów z niespokojnych regionów świata Europa znalazła się w trudnym położeniu, gdyż z jednej strony Unia Europejska broni podstawowych wartości przyświecających jej działaniu, które powinna respektować, z drugiej jednak stanęła przed koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom i podejmowania skutecznych działań dla ochrony swoich zewnętrznych granic.

Wobec dwóch, wspomnianych już, najpilniejszych problemów Unii Europejskiej — kryzysu migracyjnego oraz brexitu państwa Grupy Wyszehradzkiej mają zbieżne stanowisko. Czas pokaże, w jaki sposób wpłynie to na kondycję współpracy wyszehradzkiej oraz na pozycję Grupy na forum Unii Europejskiej i jakie wywoła skutki. Do tej pory wspólne podejście do sposobu rozwiązania kryzysu migracyjnego stało się czynnikiem zarówno wzmacniającym Grupę od wewnątrz, jak i pozwalającym jej zaistnieć na forum Unii Europejskiej z jasnym i mocnym przekazem płynącym ze strony państw Europy Środkowej. Pomimo głosów krytyki między innymi od kanclerz Niemiec Angeli Merkel czy innych polityków europejskich, państwa Grupy Wyszehradzkiej podtrzymują swoje stanowisko sprzeciwu wobec narzucania im obowiązku przyjmowania uchodźców. Dla państw Grupy Wyszehradzkiej obecny kryzys pozostaje w dużym stopniu głównie kryzysem migracyjnym, a nie uchodźczym, gdyż w ocenie państw Grupy uchodźcy stanowią jedynie część osób usiłujących przedostać się na obszar Unii Europejskiej. W opinii państw Grupy sposobem rozwiązania problemu nie jest tworzenie systemu relokacji i przesiedleń, „gdyż to jedynie leczenie skutków, nie przyczyn, prowadzące paradoksalnie do nasilenia presji migracyjnej”<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> A. POTYRAŁA: *Środkowoeuropejska koalicja niechętnych wobec kryzysu migracyjnego 2015—2016*. „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2016, nr 1, s. 44.

Kryzys migracyjny stał się ponadto ważnym tematem w polityce wewnętrznej w państwach Grupy, skutecznie wykorzystywanym przez rządzących polityków do podsycania nastrojów antyimigracyjnych i po części antyunijnych (walka z obowiązkowymi kwotami przedstawiana jest jako sprzeciw wobec dyktatu Brukseli i dążenie do zachowania suwerenności narodowej w obliczu rozwiązań narzucanych z zewnątrz). Dla państw Grupy istotnym bowiem aspektem kryzysu migracyjnego jest wzrost poczucia zagrożenia wśród obywateli i, co za tym idzie, położenie nacisku przede wszystkim na względy bezpieczeństwa, konieczność priorytetowego podejścia do ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej, ochrony przed destabilizacją sytuacji wewnętrznej, którą może wywołać pobyt migrantów na terytorium danego państwa. Dla państw Grupy Wyszehradzkiej i ich pozycji na forum Unii Europejskiej kryzys migracyjny stał się istotnym testem dla spójności Grupy, gdyż w jego wyniku Czechy, Polska, Słowacja i Węgry zaczęły być traktowane jako tzw. koalicja niechętnych, czyli aktywnych przeciwników nieograniczonego dostępu migrantów do Unii Europejskiej, działająca w opozycji do innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Wspólny front wobec problemu migracji stał się dla państw Grupy Wyszehradzkiej ważnym spoiwem i napędem współpracy, ale także źródłem krytyki na zewnątrz. W ocenie samych państw członkowskich wspólna sprawa, która zjednoczyła Grupę, służy wzmocnieniu głosu Europy Środkowej i kreśli perspektywy na przyszłość.

## Bibliografia

### Wykaz aktów prawnych

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Konstytucja Węgier z 11 kwietnia 2011 roku [<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/węgry2013.pdf>] (dostęp: 11.11.2016)].

### Monografie

DESZCZYŃSKI P., SZCZEPANIAK M.: *Grupa Wyszehradzka: współpraca polityczna i gospodarcza*. Toruń 1995.

GAWRON-TABOR K.: *Współpraca państw Grupy Wyszehradzkiej w procesie integracji europejskiej w latach 1989—2009*. Toruń 2014.

GÓRALCZYK B.: *Współpraca wyszehradzka: geneza, doświadczenia, perspektywy*. Warszawa 1999.

POTYRAŁA A.: *Środkowoeuropejska koalicja niechętnych wobec kryzysu migracyjnego 2015—2016*. „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2016, nr 1.

**Źródła internetowe**

- Blaszczak o spotkaniu przedstawicieli Grupy Wyszehradzkiej: głównym tematem kryzys migracyjny*, 21.11.2016 [<http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/994733,blaszczak-grupa-wyszehradzka-i-delegacje-m-in-o-kryzysie-migracyjnym.html>] (dostęp: 21.11.2016)].
- Blaszczak: Grupa Wyszehradzka przeciw mechanizmowi relokacji*, 21.11.2016 [<http://www.rp.pl/Uchodzcy/161129840-Blaszczak-Grupa-Wyszehradzka-przeciw-mechanizmowi-relokacji.html#ap-1>] (dostęp: 21.11.2016)].
- Blaszczak: w UE nastąpiło otrzeźwienie w sprawie kryzysu migracyjnego*, 21.11.2016 [<http://wiadomosci.onet.pl/swiat/mariusz-blaszczak-w-ue-nastapilo-otrzejwienie-w-sprawie-kryzysu-migracyjnego/tbltbg>] (dostęp: 21.11.2016)].
- Europejska Agencja Straży granicznej i Przybrzeżnej [<http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>] (dostęp: 21.11.2016)].
- GNIAZDOWSKI M., JAROSZEWICZ M.: *Węgierska odsłona kryzysu migracyjnego*. Analizy OSW, 9.09.2015 [<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-09/wegierska-odslona-kryzysu-migracyjnego>] (dostęp: 3.11.2016)].
- GNIAZDOWSKI M., JAROSZEWICZ M.: *Węgierska odsłona kryzysu migracyjnego*. Analizy OSW, 9.09.2016 [<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-09/wegierska-odslona-kryzysu-migracyjnego>] (dostęp: 12.11.2016)].
- GÓRALCZYK B.: *Szczyt Grupy Wyszehradzkiej* [<http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Szczyt-Grupy-Wyszehradzkiej-25-lat-temu-organizacja-powstala-by-integrowac-Europe-Srodkowa-z-Zachodem-a-dzis-zaczyna-pelnic-odwrotne-funkcje,wid,18163639,wiadomosc.html>] (dostęp: 25.11.2016)].
- GROSZKOWSKI J.: *Czechy i Słowacja wobec kryzysu migracyjnego*. Analizy OSW, 16.09.2015 [<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-16/czechy-i-slowacja-wobec-kryzysu-migracyjnego>] (dostęp: 3.11.2016)].
- GROSZKOWSKI J.: *Grupa Wyszehradzka wspiera Partnerstwo Wschodnie*. Analizy OSW, 29.06.2011 [<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2011-06-29/grupa-wyszehradzka-wspiera-partnerstwo-wschodnie>] (dostęp: 19.11.2016)].
- GROSZKOWSKI J.: *Kulisy planu „B”: wyszehradzka perspektywa kryzysu migracyjnego*. Analizy OSW, 17.02.2016 [<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-02-17/kulisy-planu-b-wyszehradzka-perspektywa-kryzysu-migracyjnego>] (dostęp: 3.11.2016)].
- GROSZKOWSKI J.: *Przedwyborcza walka z terroryzmem na Słowacji*. Analizy OSW, 16.12.2015, [<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-12-16/przedwyborcza-walka-z-terroryzmem-na-slowacji>] (dostęp: 12.11.2016)].
- Guidelines on the future areas of Visegrad cooperation* [<http://www.visegradgroup.eu/cooperation/guidelines-on-the-future-110412>] (dostęp: 18.11.2016)].
- Joint Declaration of the Visegrad Group Prime Ministers*, Prague, June 8, 2016 [<http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/joint-declaration-of-the-160609>] (dostęp: 25.11.2016)].
- Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries*, Bratislava, 16 September 2016 [<http://www.msz.gov.pl/resource/4e985f7f-8a2d-416b-8b3f-52e7f704c414:JCR>] (dostęp: 25.11.2016)].
- Joint Statement of the Prime Ministers of the Visegrad Group Countries on the 25th V4 Anniversary*, February 15, 2016 [<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the>] (dostęp: 25.11.2016)].



- Joint Statement of V4 Prime Ministers on Migration*, Prague, February 15, 2016 [<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on> (dostęp: 3.11.2016)].
- Joint Statement on Migration*, February 15, 2016 [<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on> (dostęp: 25.11.2016)].
- KALAŃ D.: *Kryzys migracyjny jednocy Wyszehrad*. Biuletyn PISM, nr 79, 16.09.2015 [[https://www.pism.pl/files/?id\\_plik=20391](https://www.pism.pl/files/?id_plik=20391) (dostęp: 12.11.2016)].
- KALAŃ D.: *Wyszehradzka recepta na kryzys migracyjny*. PISM, 16.02.2016 [[https://blog.pism.pl/blog/?p=1&id\\_blog=49&id\\_post=751](https://blog.pism.pl/blog/?p=1&id_blog=49&id_post=751) (dostęp: 12.11.2016)].
- SADECKI A.: *Dyskusyjny sukces Orbana — wyniki referendum migracyjnego na Węgrzech*. Analizy OSW, 4.10.2016 [<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-10-04/dyskusyjny-sukces-orbana-wyniki-referendum-migracyjnego-na-wegrzech> (dostęp: 11.11.2016)].
- SADECKI A.: *Węgry domknęły granicę z Serbią*. Analizy OSW, 16.09.2015 [<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-16/wegry-domknely-granice-z-serbia> (dostęp: 11.11.2016)].
- STRÁŽAY T.: *Exploring Possibilities of Deepening the Internal Cohesion of the V4: Polish and Slovak Perspectives* [[http://www.sfpa.sk/wp-content/uploads/2015/09/Internal-Cohesion-of-the-V4\\_SK-and-PL-perspectives.pdf](http://www.sfpa.sk/wp-content/uploads/2015/09/Internal-Cohesion-of-the-V4_SK-and-PL-perspectives.pdf) (dostęp: 20.11.2016)].
- Szydło: rozwiązaniem kryzysu migracyjnego zakończenie wojen w Syrii, Iraku, Libii i rogu Afryki*, 15.02.2016 [<http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/szydlo-na-szczycie-v4-o-rozwiazaniu-kryzysu-imigracyjnego,619524.html> (dostęp: 3.11.2016)].
- UNHCR — ang. *United Nations High Commissioner for Refugees* — Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców [<http://www.unhcr.org/> (dostęp: 21.11.2016)].
- Wspólne oświadczenie szefów rządów państw Grupy Wyszehradzkiej*. Warszawa, 21.07.2016 [[https://www.premier.gov.pl/files/files/wspolne\\_oswiadczenie\\_szefow\\_rzadow\\_panstw\\_grupy\\_wyszehradzkiej.pdf](https://www.premier.gov.pl/files/files/wspolne_oswiadczenie_szefow_rzadow_panstw_grupy_wyszehradzkiej.pdf) (dostęp: 25.11.2016)].
- [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Fran\\_Q4\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q4_2015.pdf) (dostęp: 21.11.2016).
- [http://parlament2015.pkw.gov.pl/349\\_Wyniki\\_Sejm](http://parlament2015.pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm) (dostęp: 14.11.2016).
- [http://valasztas.hu/en/ogyv2014/416/416\\_0\\_index.html](http://valasztas.hu/en/ogyv2014/416/416_0_index.html) (dostęp: 14.11.2016).
- <http://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/sk/data02.html> (dostęp: 14.11.2016).
- <http://www.visegradgroup.eu/main.php> (dostęp: 21.11.2016).

**Anna Czyż, dr**, politolog, adiunkt w Zakładzie Systemów Politycznych Polski i Państw Europy Środkowej i Wschodniej, w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Jej zainteresowania badawcze: systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej, samorząd terytorialny, Grupa Wyszehradzka.